Deutscher Bundestag **Drucksache 15/2065**
15. Wahlperiode 21. 11. 2003

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Funke, Daniel Bahr (Münster), Rainer Brüderle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/1938 –

Menschenhandel in Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Brisanz des Themas Menschenhandel ist seit längerer Zeit in der Öffentlichkeit und der Politik bekannt. Zahlreiche nichtstaatliche Organisationen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene haben sich den Kampf gegen den Menschenhandel auf die Fahnen geschrieben, und in der Bevölkerung ist ein wachsendes Interesse und eine verstärkte Unterstützung dieser Bemühungen zu verzeichnen. Auch auf staatlicher und zwischenstaatlicher Ebene ist dem Problem des Menschenhandels in unterschiedlicher Form begegnet worden. In der Praxis bleiben dennoch bei der Bekämpfung des Menschenhandels zwei Problemkomplexe:

Während Menschenhandel bisher vorrangig als Handel mit Frauen und Mädchen zum Zwecke der Zwangsprostitution im Ausland angesehen wurde, stellt sich nach den neuesten Entwicklungen immer deutlicher heraus, dass auch andere Formen des Menschenhandels mit großen Zuwachsraten boomen und dabei dem „Seximport" an Gewaltpotential und persönlichem Leid nicht nachstehen. So befinden sich bereits heute viele Menschen in Deutschland, die nicht zu Prostitutionszwecken, sondern zur Verrichtung anderer Arbeiten als Handlanger oder Haushaltshilfen, als „Klaukinder" oder als „Katalog-Ehefrauen" in die Bundesrepublik Deutschland eingeschleust wurden. Die persönliche und zumeist wirtschaftliche Abhängigkeit dieser Menschen von ihren Peinigern ist mit der Situation der Frauen und Mädchen, die aus sexuellen Motiven in die Bundesrepublik Deutschland gelockt oder verschleppt worden sind, durchaus vergleichbar. Dennoch findet das Schicksal dieser Menschen nur selten öffentliche Beachtung. Außerdem sind die rechtlichen Instrumente, die gegen die Täter in solchen Fällen zur Verfügung stehen, weitaus weniger wirksam als bei Taten mit sexuellem Hintergrund.

Auch beim klassischen Bild des Menschenhandels als „Seximport" von Frauen und Mädchen zeigen sich in der praktischen Umsetzung der Regelungen zur Vorbeugung und Verfolgung solcher Taten noch Lücken. So ist eine Verurteilung der Täter meist nicht oder nur unzureichend möglich, weil die einzigen Beweismittel gegen die Täter – die illegal eingeschleusten Opfer – oft schon vor einer Anklage wieder in ihr Heimatland abgeschoben werden.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 20. November 2003 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Außerdem ist es nach wie vor schwer, die notwendige Aussagebereitschaft bei den Opfern zu erreichen, da diese als illegale Einwanderer in Deutschland eher einen Täter- als einen Opferstatus innehaben. Schließlich hat sich auch gezeigt, dass die Behörden, allen voran die Polizei, im Umgang mit den Opfern von Menschenhandel oft nur unzureichend über die rechtlichen Möglichkeiten und die Beratungsangebote nichtstaatlicher Organisationen informiert sind. Durch die vorrangige Betrachtung als illegale Einwanderer und den nicht zuletzt daraus resultierenden unzureichenden Opferschutz der Betroffenen ist ein Herankommen an die Hintermänner meistens ausgeschlossen. Außerdem wird dadurch der Druck auf die Opfer noch verschärft, was die Verfolgung der eigentlichen Täter zusätzlich erschwert.

I. Zur Problematik der praktischen Anwendung der bestehenden Regelungen beim klassischen Bild des Menschenhandels als „Seximport“

1. Welche rechtliche Stellung haben die Betroffenen nach den heutigen Einwanderungs- und Asylregelungen in Deutschland, wenn sie sich als Opfer von Menschenhandel unfreiwillig in Deutschland aufhalten?

Opfern von Menschenhandel können im Wege des Zeugenschutzes ausländerrechtliche Erleichterungen in Deutschland gewährt werden.

Nach Nr. 55.3.3.1 und 55.3.3.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz (AuslG-VwV) vom 28. Juni 2000 kann ein erhebliches öffentliches Interesse vorliegen, das die Erteilung einer Duldung rechtfertigt, wenn ein Ausländer oder eine Ausländerin als Zeuge bzw. Zeugin in einem Straf- oder einem sonstigen Gerichts- oder Verwaltungsverfahren benötigt wird oder der Ausländer oder die Ausländerin mit deutschen Behörden bei der Ermittlung von Straftaten (auch von Schleusungsdelikten) vorübergehend zusammenarbeitet. Nach Nr. 53.6.1 AuslG-VwV ist bei der Bestimmung eines zielstaatbezogenen Abschiebungshindernisses auch einer besonderen Gefährdung von Zeuginnen und Zeugen in einem deutschen Strafverfahren wegen organisierter Kriminalität (z. B. Menschenhandel) Rechnung zu tragen. Der Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis steht der Regelversagungsgrund der mangelnden Sicherung des Lebensunterhalts (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG) nach Nr. 30.3.8.4 AuslG-VwV grundsätzlich nicht entgegen, wenn der Ausländer oder die Ausländerin auf Dauer im Rahmen des Zeugenschutzes im Bundesgebiet verbleiben soll. Eine etwaige Passlosigkeit kann, sofern der Betroffene einen Pass oder Passersatz weder besitzt noch in zumutbarer Weise erlangen kann, und sofern zumindest eine Duldung erteilt wird, etwa durch Ausstellung eines Ausweisersatzes (§ 39 Abs. 1 AuslG) behoben werden.

Hinsichtlich der asylrechtlichen Fragen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

2. Unter welchen Voraussetzungen und insbesondere mit welchen praktischen Erfolgsaussichten besteht für Betroffene des Menschenhandels in Deutschland die Möglichkeit, Asylantrag zu stellen?

Grundsätzlich kann jeder Ausländer und jede Ausländerin, der bzw. die sich im Bundesgebiet aufhält, einen Asylantrag stellen. Die Anerkennung als asylberechtigt setzt voraus, dass dem Ausländer oder der Ausländerin im Heimatland politische, also in der Regel staatliche Verfolgung droht (vgl. BVerfGE 80, 315, 333 f.). Das Schicksal, Opfer kriminellen Unrechts geworden zu sein, kann nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen asylrechtlich berücksichtigt werden. Im Regelfall kann das ausschließlich auf die Schutzgewährung für politisch Verfolgte beschränkte Asylrecht nicht herangezogen werden, um Opfern kriminellen Menschenhandels Schutz zu bieten. Eine Asylgewährung käme, ebenso

wie die Feststellung eines Abschiebungshindernisses gemäß § 51 Abs. 1 AuslG, nur dann in Betracht, wenn der Menschenhandel sich wegen besonderer Umstände ausnahmsweise als politische Verfolgung darstellt oder wenn dem Betroffenen zugleich aus anderen Gründen politische Verfolgung droht.

Soweit um Asyl nachgesucht wird, ist zur Durchführung des Asylverfahrens der Aufenthalt im Bundesgebiet gestattet (§ 55 Asylverfahrensgesetz/AsylVfG). Eine Aufenthaltsgenehmigung kann vor dem bestandskräftigen Abschluss des Asylverfahrens außer in den Fällen eines gesetzlichen Anspruchs nur mit Zustimmung der obersten Landesbehörde und nur dann erteilt werden, wenn wichtige Interessen der Bundesrepublik Deutschland es erfordern (§ 11 AuslG). Nach unanfechtbarer Anerkennung als Asylberechtigter bzw. Asylberechtigte ist dem Ausländer bzw. der Ausländerin grundsätzlich eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis zu erteilen (§ 68 AsylVfG). Eine Aufenthaltsbefugnis wird erteilt, wenn unanfechtbar das Vorliegen der Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG festgestellt wurde und die Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht nur vorübergehend unmöglich ist (§ 70 AsylVfG).

3. Welche Möglichkeiten werden derzeit genutzt, den Betroffenen des Menschenhandels einen effektiven Opferschutz bzw. Opferzeugenschutz in Gerichtsverfahren in Deutschland zu gewähren?

Die Strafprozessordnung (StPO) und das Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) stellen vielfältige Maßnahmen zur Verfügung, die dem Schutz von Zeugen und Zeuginnen im Strafverfahren dienen, insbesondere denen, die Opfer von sexueller Gewalt und organisierter Kriminalität wie Menschenhandel geworden sind. Diese Maßnahmen reichen von der Pflicht zu möglichst schonender Befragung bis hin zum Ausschluss des Angeklagten und der Öffentlichkeit bei der Vernehmung. Im Einzelfall kann dem Zeugen bzw. der Zeugin gestattet werden, seine/ihre Identität nur eingeschränkt oder gar nicht preiszugeben. Es besteht die Möglichkeit, eine Zeugenaussage audiovisuell aufzuzeichnen und die Aufzeichnung anstelle der erneuten Vernehmung des Zeugen bzw. der Zeugin in der Hauptverhandlung vorzuführen. Auch kann die Vernehmung aus Schutzgründen getrennt von den übrigen Verfahrensbeteiligten erfolgen, indem sich der Zeuge oder die Zeugin an einem anderen Ort aufhält und die Vernehmung per Videostandleitung in die Hauptverhandlung übertragen wird. Schließlich kann einem Zeugen oder einer Zeugin für die Dauer der Vernehmung ein Rechtsanwalt als Zeugenbeistand beigeordnet werden.

Für die Anordnung und Durchführung dieser Maßnahmen sind die Gerichte und Staatsanwaltschaften der Länder zuständig. Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse darüber vor, in welchem Umfang in der Justizpraxis der Länder von diesen Maßnahmen Gebrauch gemacht wird; sie hat keine Anhaltspunkte dafür, dass die Justiz der Länder von dem genannten Instrumentarium nicht in sachgerechter Weise Gebrauch machen würde.

Um über das genannte Instrumentarium hinaus den Schutz von Opfern und Zeugen bzw. Zeuginnen weiter auszubauen, hat das Bundeskabinett am 5. November 2003 den Entwurf eines Opferrechtsreformgesetzes beschlossen. Unter anderem ist vorgesehen, dass bei besonderer Schutzbedürftigkeit des Opferzeugen oder der Opferzeugin die Anklage anstatt zum Amtsgericht gleich zum Landgericht erhoben werden kann, um dem Zeugen bzw. der Zeugin die Belastung einer nochmaligen Vernehmung in einer zweiten Tatsacheninstanz, die es gegen Urteile des Landgerichts nicht gibt, zu ersparen. Außerdem soll der Schutzbedürftigkeit von Zeugen und Zeuginnen durch die erleichterte Anordnung einer Videovernehmung Rechnung getragen werden können.

Die Strafverfolgungsbehörden der Länder bzw. des Bundes arbeiten eng mit nichtstaatlichen, zwischenstaatlichen oder internationalen Stellen zusammen. Die Bundes- und die Mehrheit der Länderpolizeien stützen diese Zusammenarbeit auf das Konzept der bundesweiten Arbeitsgruppe Frauenhandel oder aber auf schriftliche Kooperationsvereinbarungen, die auf diesem Konzept basieren.

Im Einzelnen umfasst der Opferschutz bzw. Schutz von Opferzeuginnen und Opferzeugen nach dem Kooperationskonzept folgende Maßnahmen:

– Beratung, Betreuung und Unterstützung der Opfer im Zusammenhang mit dem Strafverfahren durch die Fachberatungsstellen,
– Organisation der Unterbringung der Opfer in sicheren Schutzwohnungen sowie deren Finanzierung,
– Betreuung bei der Organisation des Alltags,
– Individuelle Hilfe in Konflikt- und sonstigen besonderen Lebenssituationen durch die Fachberatungsstellen,
– Hilfe bei der Bewältigung des Erlebten,
– Unterstützung bei ausländerrechtlichen Angelegenheiten, Regelung von Aufenthaltsrechten, Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden,
– Zusammenarbeit mit den Sozialämtern, Einwohnermeldeämtern, Arbeitsämtern sowie anderen Behörden und Institutionen,
– Schutzmaßnahmen für gefährdete Opfer in Absprache mit den Fachberatungsstellen durch die Polizei.

4. Welche Pläne der Bundesregierung bestehen derzeit, um den Aufenthalt und Unterhalt von Opferzeugen sowohl finanziell als auch organisatorisch und verwaltungsstrukturell besser gewährleisten zu können?

Im föderalen System sind die Bundesländer für die Finanzierung des Aufenthaltes und Unterhaltes von Opferzeuginnen und Opferzeugen zuständig. Der Bundesregierung sind keine entsprechenden Pläne der Träger der Sozialhilfe und der Träger des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) bekannt. Des Weiteren wird auf die Antwort zu den Fragen 5 und 6 verwiesen.

5. Wie wird insbesondere die „Handreichung für Sozialämter“ (erarbeitet durch die Bundesarbeitsgruppe Frauenhandel) in den Sozialämtern umgesetzt?

Die „Handreichung für die Träger des Asylbewerberleistungsgesetzes und der Sozialhilfe bei der Bewilligung von Hilfeleistungen an Opfer von Menschenhandel“ (Handreichung) wurde im September 2000 von der bundesweiten Arbeitsgruppe Frauenhandel (AG FH) erarbeitet, da aus der Praxis immer wieder über Probleme in Zusammenhang mit der örtlichen Zuständigkeit bei der Beantragung von Leistungen nach dem AsylbLG für Opfer von Menschenhandel berichtet wurde. Die ressortübergreifende Bundesarbeitsgruppe Frauenhandel wurde im Februar 1997 gegründet. Die Bundesarbeitsgruppe tagt mehrmals jährlich. Eingebunden sind Vertreter und Vertreterinnen aller mit der Bekämpfung von Menschenhandel befassten Bundesministerien, das Bundeskriminalamt (BKA), die Vertretungen der entsprechenden Länderfachministerkonferenzen sowie Fachberatungsstellen.

Ein genaueres Bild wird sich ergeben, nachdem die Ergebnisse der Abfrage des BKA und des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V., Potsdam (KOK), bei den Poli-

zeien und den Fachberatungsstellen vorliegen. Die Abfrage soll ermitteln, ob bzw. inwieweit die von der AG FH erarbeiteten Papiere bzw. angestoßenen Regelungen in der Praxis umgesetzt werden. Auf der Grundlage der Abfrageergebnisse sollen dann auch Überlegungen für ein weiteres Vorgehen zur Verbesserung der Finanzierung der Aufenthaltskosten der Opfer von Menschenhandel angestellt werden.

Die Konferenz der obersten Landessozialbehörden hat in ihrer Sitzung vom 27. und 28. September 2001 in Hamburg die Auffassung vertreten, dass die Handreichung zu einer einheitlichen und praktikablen Zuständigkeit eine Möglichkeit darstelle, sofern die Voraussetzungen für Leistungen der Sozialhilfe im Einzelfall vorliegen. Die Handreichung hat jedoch keine bindende Wirkung, sie ist vielmehr eine Empfehlung, die sich an die Länder zur besseren Ausgestaltung ihrer Praxis richtet. Nach Kenntnis der Bundesregierung hat bisher nur ein Bundesland die Anwendung der Handreichung rechtlich geregelt hat.

Aus anderen Bundesländern ist bekannt, dass die Handreichung explizit nicht angewendet wird.

6. Welche Bemühungen zur Einrichtung eines Fonds zur finanziellen Unterstützung der Opfer von Menschenhandel (vorgeschlagen von der Bundesarbeitsgruppe Frauenhandel) sind bisher von der Bundesregierung unternommen worden und mit welchem Ergebnis?

Im föderalen System sind die Bundesländer für die Finanzierung des Aufenthaltes und Unterhaltes von Opferzeuginnen und Opferzeugen zuständig. Einige Länder haben bereits solche Fonds eingerichtet, die die Finanzierung des Aufenthaltes von Menschenhandelsopfern in Deutschland verwaltungstechnisch vereinfachen. Bemühungen weiterer Länder sind derzeit nicht bekannt. Da aber auch in internationalen Kreisen, so zuletzt in den Verhandlungen zu einem Abkommen des Europarats gegen den Menschenhandel, die stärkere finanzielle Unterstützung der betreuenden Stellen gefordert wird, wird die Bundesregierung dieses Anliegen auch in Zukunft weiter verfolgen.

7. Welche Maßnahmen werden von der Bundesregierung getroffen, um die Reintegration der Opfer von Menschenhandel durch Arbeitsaufnahme oder Ausbildung in Deutschland zu verbessern?

Basierend auf einer Initiative der Bundesweiten Arbeitsgruppe Frauenhandel hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung am 29. Mai 2001 einen Härtefall-Erlass an die Bundesanstalt für Arbeit herausgegeben, wonach Opferzeuginnen und -zeugen im Rahmen des in der Antwort zu Frage 3 benannten Kooperationskonzeptes sofortige Arbeitserlaubnisse ausgestellt werden können. Dies dient auch der psychischen Stabilisierung der Opfer von Menschenhandel, die unter Umständen mehrere Jahre in Deutschland bleiben, um der Strafverfolgung als Zeugen und Zeuginnen zur Verfügung zu stehen.

8. In welcher Form werden nach Kenntnis der Bundesregierung die Betroffenen im Falle des Aufgreifens durch die Polizei oder durch andere Behörden über ihre Rechte und Beratungsmöglichkeiten in Deutschland als Opfer von Menschenhandel informiert?

Menschenhandel ist ein Kontrolldelikt. Die Polizei erhält von Menschenhandelsachverhalten überwiegend durch Kontrollen im Milieu Kenntnis. Diesbezügliche Kontrollen werden in erster Linie durch Polizeidienststellen der Bundesländer durchgeführt.

Die Bundesländer haben eigene Konzepte zur Bekämpfung des Menschenhandels erarbeitet. Diese Konzepte beinhalten Kooperationsmodelle, angelehnt an das in der Antwort zu Frage 3 benannte, zwischen der Polizei, anderen Behörden und Nichtregierungsorganisationen. In den letzten Jahren hat eine deutliche Sensibilisierung der Polizeibeamtinnen und -beamten für die besondere Rolle der Opfer des Menschenhandels stattgefunden. Dies wurde u. a. durch die beim BKA und inzwischen auch in verschiedenen Bundesländern durchgeführten Fachlehrgänge Menschenhandel erreicht. In diesen Lehrgängen spielt die Opferproblematik und die Zusammenarbeit mit Fachberatungsstellen eine herausragende Rolle.

Nach Kenntnis des BKA werden bei Razzien potentielle Opfer des Menschenhandels auf die Möglichkeit der Kontaktaufnahme mit spezialisierten Fachberatungsstellen hingewiesen. Bei Ermittlungsverfahren des BKA wird den Opfern regelmäßig ein Kontakt zu einer Fachberatungsstelle vermittelt. In besonderen Einzelfällen kann das Opfer in ein spezielles Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden.

9. In welcher Form fördert die Bundesregierung eine Zusammenarbeit zwischen der Polizei und anderen Behörden mit Fachberatungsstellen für die Opfer von Menschenhandel?

Im Februar 1997 wurde die ressortübergreifende Bundesarbeitsgruppe Frauenhandel gegründet. Die Bundesarbeitsgruppe tagt mehrmals jährlich. Eingebunden sind Vertreter und Vertreterinnen aller mit der Bekämpfung von Menschenhandel befassten Bundesministerien, das BKA, die Vertretungen der entsprechenden Länderfachministerkonferenzen sowie Fachberatungsstellen. Durch den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen diesen Institutionen ist es gelungen, die bereichsspezifischen Sichtweisen weitgehend aufzuheben. In einer gemeinsamen Arbeitsgruppe wurde das „Kooperationskonzept zwischen Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeugen/-innen von Menschenhandel“ erarbeitet. Dieses Konzept wurde von mehreren Bundesländern für ihre jeweiligen Belange modifiziert und ist zudem in verschiedene Sprachen übersetzt worden.

Darüber hinaus sind praxisnahe Empfehlungen erarbeitet worden (z. B. „Handreichung für die Träger des Asylbewerberleistungsgesetzes und der Sozialhilfe bei der Bewilligung von Hilfeleistungen an Opfer von Menschenhandel“).

Das BKA hat am 28. Februar 2000 im Auftrag des Bundesministeriums des Innern (BMI) einen Workshop zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Fachberatungsstellen und Polizeidienststellen bei der Bekämpfung des Menschenhandels durchgeführt. Dieser Workshop wurde von allen Beteiligten sehr positiv bewertet und soll wiederholt werden.

10. Welche Maßnahmen sind von der Bundesregierung unternommen worden, um die weitere Finanzierung und Ausstattung der bestehenden Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel in Deutschland zu gewährleisten?

Aus Sicht der Bundesregierung nehmen die Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung des Frauenhandels ein. Aufgrund der eingeschränkten Förderkompetenz des Bundes ist eine direkte Förderung der Arbeit der Fachberatungsstellen nicht möglich. Der Bund bezuschusst jedoch jährlich die Vernetzungstreffen der Beratungsstellen sowie die Geschäftsstelle des bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V., Potsdam (KOK), um den

Erfahrungsaustausch und Synergien zwischen den einzelnen Beratungsstellen zu fördern. Darüber hinaus werden in unregelmäßigen Abständen Veröffentlichungen finanziert.

Die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 1997 ins Leben gerufene Arbeitsgruppe Frauenhandel befasst sich immer wieder mit der schwierigen Frage der Finanzierung der wichtigen Arbeit der Fachberatungsstellen. Ziel ist, wie bereits in der Antwort zu Frage 6 erläutert, die Länder dazu zu bewegen, eigene Fonds einzurichten, aus denen die Kosten finanziert werden können.

11. In welcher Form engagiert sich die Bundesregierung zurzeit bei der präventiven Verhinderung von Menschenhandel bereits in den Ausgangsländern?

Das Thema Menschenhandel ist – nicht zuletzt aufgrund der Breitenwirkung von Veranstaltungen wie der 2001 in Berlin veranstalteten Konferenz „Europa gegen Menschenhandel“ – aus den nationalen Debatten in den Herkunftsländern nicht mehr wegzudenken. Nichtsdestotrotz ist es das Anliegen der Bundesregierung, dieses Bewusstsein in den Herkunftsländern wach zu halten und durch den Austausch von „best practices“ in nutzbringende Aktivitäten zu übersetzen. Zu diesem Zweck hat die Bundesregierung gemeinsam mit Polen und der Nichtregierungsorganisation „Franciscans International“ am Rande der diesjährigen 59. Sitzung der VN-Menschenrechtskommission eine offene Diskussionsrunde mit dem Titel „Trafficking in Women – protection of victims as a challenge to national policies and cross-border cooperation – the cases of Germany and Poland“ veranstaltet.

Neben der Aufklärungsarbeit an den Visaschaltern unterstützt die Bundesregierung aber auch die Arbeit lokaler Nichtregierungsorganisationen, die in den bekannten Herkunfts- und Transitländern Aufklärungsarbeit über die Erscheinungsformen des Menschenhandels und über Hilfsangebote betreiben. So wurde im Jahr 2002 zum Beispiel in Abstimmung mit dem BKA eine Aufklärungskampagne gegen Menschenhandel für gefährdete Personen in Litauen gefördert. Möglichkeiten für Anschluss- bzw. Komplementärmaßnahmen an das erfolgreiche Projekte in Litauen und in anderen gefährdeten Ländern werden aktiv sondiert.

Die „Task Force on Trafficking in Human Beings“ des Stabilitätspaktes für Südosteuropa ist darüber hinaus auf regionaler Ebene aktiv. In den Jahren 1999 bis 2002 wurden von der Bundesregierung Mittel in Höhe von 823 000 Euro für Opferbetreuungs- und Präventionsprogramme der Task Force bereitgestellt. Die Aktivitäten der Task Force werden von der Bundesregierung gegenwärtig mit Mitteln in Höhe von 130 000 Euro unterstützt.

Im Büro für freie Wahlen und Menschenrechte der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Warschau (ODIHR) widmet sich eine eigens eingerichtete Einheit dem Problem des Menschenhandels. Diese wird von der Bundesregierung durch Entsendung einer Expertin und durch freiwillige Beiträge in Höhe von insgesamt rd. 65 000 Euro substantiell unterstützt. In der täglichen Arbeit der Feldmissionen, mit denen die OSZE in 18 ihrer Teilnehmerstaaten vornehmlich auf dem Balkan, im südlichen Kaukasus und in Zentralasien vertreten ist, hat zudem die konkrete Projektarbeit gegen Menschenhandel hohe, ständig wachsende Bedeutung. Auch hierzu leistet die Bundesregierung einen namhaften Beitrag.

Im Übrigen ist es erklärtes Ziel der Bundesregierung, diesem Thema im OSZE-Raum von Vancouver bis Wladiwostok einen höheren Stellenwert zu geben. Sie unterstützt daher nachdrücklich die Einrichtung eines hochrangigen OSZE-

Beauftragten, der Maßnahmen im Kampf gegen den Menschenhandel in den 55 OSZE-Teilnehmerstaaten koordinieren und der Bedeutung des Themas angemessene Sichtbarkeit geben soll. Über diese vom niederländischen OSZE-Vorsitz maßgeblich getragene Initiative wird der Ministerrat der OSZE in Maastricht am 1./2. Dezember 2003 entscheiden.

Aus den Mitteln des Aktionsprogramms 2015 zur Armutsbekämpfung finanziert die Bundesregierung ein Vorhaben zur Bekämpfung des Frauenhandels (2,0 Mio. Euro bis Ende 2005). Das Vorhaben hat Anfang Juli 2003 begonnen.

Zu den Aufgaben gehört u. a. die Durchführung von präventiven Maßnahmen in den Ausgangsländern. Da Hauptherkunftsländer für Opfer in Deutschland die Mittel- und Osteuropäischen Länder sind, liegt der Schwerpunkt der präventiven Maßnahmen in diesen Ländern. Darüber hinaus sollen aber auch Maßnahmen in Südostasien, dem südlichen Afrika sowie Lateinamerika durchgeführt werden. In Kooperation mit dem UN Office on Drugs and Crime (UNODC) und lokalen Nichtregierungsorgansiationen (NRO) werden Materialien (Poster, Flyer, Postkarten) entwickelt, die auf die Problematik Menschenhandel aufmerksam machen und informieren. Die Materialien werden von den lokalen NRO mit ihren jeweiligen Telefonhotline-Nummern in 16 Ländern Osteuropas eingesetzt. Mit der International Labour Organization (ILO) werden Arbeitsamtsinspekteure in Rumänien trainiert, um eine höhere Transparenz des Anwerbeprozesses für Arbeitsstellen im Ausland zu gewährleisten. In Bulgarien wird die NRO Animus Association Foundation (AAF) unterstützt, die Informationskampagnen und Trainings für besonders gefährdete Gruppen wie Jugendliche in Waisenhäusern, Mädchen aus disfunktionalen Familien (häusliche Gewalt, Missbrauch) und Jugendliche ethnischer Minderheiten durchführt.

12. Gibt es Bemühungen der Bundesregierung, in den Ausgangsländern eine Betreuung oder Hilfestellung für dorthin abgeschobene oder ausgewiesene Opfer von Menschenhandel bereitzustellen, um so eine Wiedereinschleusung zu verhindern?

    Wie sehen diese Bemühungen gegebenenfalls aus?

Die Bekämpfung des internationalen Menschenhandels kann nur in internationaler Zusammenarbeit gelingen. Als sehr wirksames Instrument des regionalen Kampfes gegen den Menschenhandel in Südosteuropa hat sich die „Task Force zur Bekämpfung des Menschenhandels“ im Rahmen des Stabilitätspaktes erwiesen, die mit OSZE/ODHIR (Warschau), UNHCR, ICMBD und IOM eng zusammenarbeitet. Die Task Force koordiniert konkrete Maßnahmen zur Betreuung der Opfer, Aufklärung und durch Erstellung von Analysen.

Im Rahmen des in der Antwort zu Frage 11 genannten Vorhabens zur Bekämpfung des Frauenhandels im Rahmen des Aktionsprogramms 2015 werden auch Maßnahmen im Bereich der Reintegration und des Opferschutzes durchgeführt. Beispiele hierfür sind:

- Unterstützung der Implementierung eines OSZE-Handbuchs für Polizei, Justiz und Fachberatungsstellen in Osteuropa zur Gewährleistung eines verbesserten Opferschutzes.
- Finanzierung eines Vernetzungstreffens zwischen dem bundesweiten Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess KOK und dem osteuropäischen NRO-Netzwerk La Strada zur verbesserten Einzelfallbetreuung.
- In Kooperation mit dem BKA Durchführung einer Studien- und Informationsreise litauischer Polizeibeamtinnen und -beamter und NRO-Vertreterinnen und -vertreter mit dem Ziel der verbesserten bilateralen Zusammen-

arbeit sowie der Kooperation zwischen NRO und Polizei in Litauen für verbesserte Opferbetreuung.

- Unterstützung eines umfassenden Programms der bulgarischen NRO Animus Association Foundation (AAF) zur Betreuung und Reintegration minderjähriger Opfer in ihre Familien und ihr soziales Umfeld.
- Unterstützung der Kommission zentralamerikanischer und karibischer Polizeidirektorinnen und -direktoren bei der Durchführung einer regionalen Trainingsmaßnahme für Polizistinnen und Polizisten, die für die Problematik des Menschenhandels und insbesondere den Aspekt des Opferschutzes sensibilisieren soll.

Im Rahmen der von Bund und Ländern eingerichteten Rückkehrförderprogramme REAG und GARP können auch für Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel finanzielle Hilfen (Übernahme der Heimreisekosten, Reisebeihilfe, ggf. Starthilfe) zur freiwilligen Rückkehr in ihre Herkunftsländer gewährt werden und somit der Neuanfang im Herkunftsland unterstützt werden.

II. Zur Problematik des Menschenhandels im weiteren Sinn

13. Welche rechtliche Handhabe besteht nach Kenntnis der Bundesregierung gegen gewerbsmäßig oder bandenmäßig handelnde Personen, die Menschen aus dem Ausland zu anderen Zwecken einschleppen als zur Prostitution?

    Wie effektiv haben sich diese Regelungen in der Praxis erwiesen?

Im kernstrafrechtlichen Bereich können § 239 (Freiheitsberaubung), § 240 (Nötigung), unter bestimmten Voraussetzungen wohl auch § 234 (Menschenraub) sowie § 235 (Entziehung Minderjähriger) Strafgesetzbuch (StGB) in Betracht kommen. Gewerbs- und bandenmäßiges Vorgehen ist in diesen Fällen je nach den Umständen des Einzelfalls entsprechend den Grundsätzen der Strafzumessung (§ 46 StGB) strafschärfend zu berücksichtigen.

Eine weitere strafrechtliche Möglichkeit, gegen gewerbs- oder bandenmäßig handelnde Personen vorzugehen, ist – eine entsprechende Struktur des Zusammenschlusses vorausgesetzt – mit § 129 StGB (Bildung krimineller Vereinigungen) gegeben.

Neben § 235 StGB ist mit § 236 StGB (Kinderhandel) eine weitere besondere Schutzvorschrift für Kinder und Jugendliche zu nennen, deren Absatz 4 für gewerbs- oder bandenmäßiges Vorgehen Strafschärfung vorsieht.

Zu beachten sind ferner die §§ 92a und 92b Ausländergesetz, die das gewerbs- und bandenmäßige Einschleusen von Personen nach Deutschland mit Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten bis zu zehn Jahren bedrohen.

14. Welche rechtlichen und tatsächlichen Mittel bestehen nach Kenntnis der Bundesregierung gegen Personen, die Menschenhandel im weiteren Sinn betreiben, ohne dabei in Strukturen der organisierten Kriminalität eingebunden zu sein?

Gegen Personen, die „Menschenhandel im weiteren Sinne“ begehen, ergeben sich rechtliche Mittel im Rahmen der Deliktsbereiche

- illegale Ausländerbeschäftigung,
- illegale Arbeitnehmerüberlassung und
- Schwarzarbeit.

Primär fallen diese Delikte in den Zuständigkeitsbereich der Sozial-, Arbeits- und Finanzverwaltung (Arbeitsämter, Zollverwaltung, Steuerfahndung etc.). Entsprechend vielfältig sind die Sanktionsmöglichkeiten in den unterschiedlichen Rechtsgebieten; es können Verstöße gegen das StGB, das Sozialgesetzbuch, das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, das Arbeitnehmerentsendegesetz sowie das Ausländergesetz (Beihilfe zur illegalen Einreise, Erschleichen von Visa) vorliegen.

Das Dritte Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) enthält im zwölften Kapitel Straf- und Bußgeldvorschriften, mit denen die illegale Ausländerbeschäftigung und teilweise unerlaubte Vermittlungen von Ausländerinnen und Ausländern geahndet wird. Soweit durch den angesprochenen Menschenhandel im weiteren Sinne durch die Täter und Täterinnen gegen Bestimmungen des SGB III zur Ausländerbeschäftigung verstoßen wird, reicht der Bußgeld- oder Strafrahmen von bis zu 500 000 Euro bis zu einer Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren.

Als in Betracht kommende Strafvorschriften des StGB sind neben den §§ 180b, 181 (Menschenhandel, Schwerer Menschenhandel), § 180a (Förderung der Prostitution) und 181a (Zuhälterei) die bereits in der Antwort zu Frage 13 aufgeführten §§ 234, 235, 236, 239 und 240 zu nennen.

Gegenüber Personen, die mit Menschenhandel in Verbindung gebracht werden, besteht darüber hinaus die Möglichkeit, ein Berufsverbot nach § 70 StGB anzuordnen; dies setzt allerdings eine strafrechtlich relevante Tat voraus.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, nach § 35 Gewerbeordnung (GewO) ein Gewerbe zu untersagen. Die Voraussetzung hierfür ist die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden, die bereits unterhalb der Schwelle einer strafrechtlichen Verurteilung vorliegen kann. Die Untersagung kommt insbesondere in Betracht bei Gewerben, bei denen unter dem Mantel einer legalen Tätigkeit Menschenhandel betrieben werden kann. Hier wären zu nennen die Ehevermittler, bei denen im Übrigen unmittelbar nach der Gewerbeaufnahme gemäß § 38 GewO die Zuverlässigkeit von Amts wegen überprüft wird (in der Regel durch Vorlage eines Führungszeugnisses und einer Auskunft aus dem Gewerbezentralregister), daneben aber auch Arbeitsvermittler, Vermittlungsagenturen für Au-pair-Mädchen u. Ä. Auch gegenüber Bordellbetreibern kann eingeschritten werden, da in den meisten Ländern das Betreiben eines Bordells als gewerbsmäßige Tätigkeit eingestuft wird.

15. Welche Konsequenzen hat die Bundesregierung aus dem UN-Zusatzprotokoll zur Bekämpfung des Menschenhandels in Bezug auf den Menschenhandel im weiteren Sinne gezogen?

Das geltende Recht trägt den Pönalisierungsverpflichtungen aus dem VN-Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zwar hinreichend Rechnung. Es bestehen jedoch Überlegungen, den mit den vorhandenen Vorschriften gegebenen strafrechtlichen Schutz fortzuentwickeln, um dem besonderen Unrechtsgehalt der verschiedenen Erscheinungsformen des Menschenhandels, insbesondere auch neuartigen Erscheinungsformen der Sklaverei und ähnlicher Sachverhalte, noch besser Rechnung tragen zu können.

16. Erkennt die Bundesregierung im Menschenhandel eine schwere Verletzung der Menschenrechte der Betroffenen, und wenn ja, welche Konsequenzen zieht sie daraus auch im Lichte ihrer internationalen Verpflichtungen?

Die Bundesregierung sieht im Menschenhandel, insbesondere wenn der Täter oder Täterin sich eines anderen Menschen mit Gewalt, durch List oder unter Ausnutzung einer hilflosen Lage bemächtigt oder ihn seiner Freiheit beraubt, eine schwere Verletzung der Menschenrechte der Betroffenen. Dies spiegelt sich in den Strafdrohungen z. B. der §§ 180b, 181, 239 Abs. 3 StGB und §§ 92a und 92b AuslG wider und wird auch bei weiteren Gesetzgebungsmaßnahmen (siehe Antwort zu Frage 15) beachtet werden.

Eine erfolgreiche Bekämpfung des Menschenhandels und der damit verbundenen schweren Menschenrechtsverletzungen erfordert eine immer engere Zusammenarbeit nationaler und internationaler Stellen.

Im Rahmen des Europarats hat sich die Bundesregierung aktiv an den Verhandlungen im Lenkungsausschuss für Frauenfragen/Gleichberechtigung (CDEG) zum Thema Menschenhandel beteiligt. In der Diskussion hat sie sich für die Erarbeitung einer Europaratskonvention zu Fragen des Menschenhandels eingesetzt. Hierbei war die Ausgestaltung des Opferschutzes ein besonderes Anliegen. Der Ausschuss zur Erarbeitung dieser Konvention hat am 15. September 2003 seine Arbeit aufgenommen. Eine Vertreterin der Bundesregierung ist zur stellvertretenden Vorsitzenden dieses Gremiums gewählt worden.

Das Ministerkomitee des Europarats hat auf seiner Sitzung in Chisinau Anfang November 2003 entschieden, die Verhandlungen zu einem Europaratsabkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels voranzutreiben mit dem Ziel einer möglichst baldigen Annahme. Die Bundesregierung wird ihr diesbezügliches Engagement fortsetzen.

17. Wieweit sind die Bemühungen zur Harmonisierung der Strafvorschriften und Ausländerregelungen bezüglich des Menschenhandels in der Europäischen Union in Deutschland bereits umgesetzt worden?

Eine in Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union zur Bekämpfung des Menschenhandels erforderliche erste Änderung sieht das vom Deutschen Bundestag am 3. Juli 2003 beschlossene Gesetz zur Änderung der Vorschriften über die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und zur Änderung anderer Vorschriften vor. Es bezieht Mündel und Pfleglinge in den Schutzbereich des § 236 Abs. 1 StGB (Kinderhandel) ein und erhöht die Schutzaltersgrenze dort von vierzehn auf achtzehn Jahre.

18. Wie wurde oder wird insbesondere der Rahmenbeschluss des Europäischen Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels (2002/629/JI) mit seiner Forderung, auch die Ausbeutung der Arbeitskraft als „Menschenhandel" unter Strafe zu stellen, in Deutschland umgesetzt?

Die Forderung des Rahmenbeschlusses, den Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft unter Strafe zu stellen, ist mit der entsprechenden Pönalisierungsverpflichtung im VN-Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels vergleichbar. Daher wird auf die Antwort zu Frage 15 verwiesen.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333